

# 国体護持とは何だったのか

原田 博夫

## 全国巡幸と慰霊・鎮魂の旅

平成天皇・皇后両陛下は平成 27 年（2015）4 月にパラオ共和国を、平成 28 年（2016）1 月にはフィリピン共和国を訪問された。いずれの訪問先も、かつての太平洋戦争・大東亜戦争での激戦地であり、その地で犠牲となった、日本人のみならず現地の戦死者・戦傷者・被害者への慰霊・鎮魂の旅であり、こうした慰霊・鎮魂の旅を受け入れてくれた現地の人々や国・政府に対する感謝の意を表明する旅でもあった。そもそも、太平洋戦争・大東亜戦争の開戦と終戦に法的・政治的ならびに精神的責任を感じておられた昭和天皇は、敗戦後のいまだ占領下の昭和 21 年（1946）2 月から昭和 29 年（1954）8 月にかけて、日本国憲法（昭和 21 年（1946）11 月 3 日公布、昭和 22 年（1947）5 月 3 日施行）の規定を先取りする「人間天皇」を具体的に表現する狙いで、日本国民と各地域の被災状況や復旧・復興を視察・激励する意味合いも込めて全国巡幸を行った。

しかし、昭和天皇のこの全国巡幸では果たせなかったのが、最大の激戦地でもあった沖縄県と太平洋戦跡への巡幸だった<sup>1</sup>。平成天皇・皇后両陛下はまだ皇太子殿下・妃殿下の時代、昭和 50 年（1985）7 月、沖縄国際海洋博覧会の開会式に出席するために沖縄を訪れたが、特に強く訪問を希望されたひめゆりの塔で火炎瓶と爆竹を投げつけられる状況に見舞われた。しかし、両陛下はその後の行程を当初の予定通り進められ、関係者を慰撫された。平成天皇・皇后両陛下のパラオ共和国（2015 年 4 月）・フィリピン共和国（2016 年 1 月）への訪問は、昭和天皇・平成天皇の二代にわたる、こうした第二次世界大戦での被災者・被災地への慰霊・鎮魂の旅が、両陛下の強いご希望の下、なお続いていることを心に刻ませるものである。

## 国体概念の登場と現場

その戦時下の日本で、国政ならびに国民の意識や感情の大枠にたがをはめていた概念は何かと問われれば、その当時の文脈では、「国体」ということになる。そもそも「国体」とは何か。大雑把に言えば、天皇制を中心にした国家体制のありようということになるが、実はこの言葉・概念は一樣・固定的ではない（以下は、長尾（1996）、西尾（2015）などによる）。そもそもの

<sup>1</sup> 加えて、中国・朝鮮半島にも訪れる機会はなかった。

最初の使用は、どうやら江戸時代の国学思想・神道に発しているようだ。しかし幕末になると、特に後期水戸学において、守旧でありながら外圧への回避策としての消極的な開国に傾きがちな徳川幕府（佐幕派）を打倒する政治運動の原理（尊王攘夷）として位置づけられ、この政治的エネルギーは結局、大政奉還（慶應3年10月14日（1867年11月9日）・王政復古（慶應3年12月9日（1868年1月3日））などからなる明治維新に至った。要するに、倒幕の政治運動面でのキャッチフレーズ・動員思想として位置づけられ、天皇親政を象徴する概念・観念に定置された。したがって、「国体」が現実の政治・統治で意味を持ってくるのは、明治維新を過ぎてからのことである。

しかし、現実の政治・統治は、観念的な天皇親政だけでは回らない。明治新政府が真っ先に直面したのが、この国内統治の諸問題である。明治4年7月（1871年8月）には、廃藩置県が断行され、徳川幕府および全国諸藩（300余藩）が廃され、同年末には3府1道72県が置かれ中央集権体制が確立した。さらに、明治新政府の権力基盤を固めるためには、行政制度・徴税制度・軍制などを整備する必要があった。このうち特に、軍制と国内行政の確立に辣腕を振ったのが、伊藤博文（初代首相）より3歳年上の山県有朋（第3代首相）である。本稿では紙幅の関係で国内行政機構に焦点を当てるが、中央官庁の整備に加えて、全国の統治をどう管理・運営するかが大問題だった<sup>2</sup>。この中央集権体制を担う組織・人材が、高等官（一等から九等までで、親任官・勅任官・奏任官）、判任官からなる官僚制であった。

国内行政全般を総覧していたのが内務省で、太政官制の下、明治6年（1873）11月、明治新政府の実力者・大久保利通を初代内務卿として発足し、明治18年（1885）12月22日、それまでの太政官制度を廃して内閣制度が発足すると、内閣総理大臣に次ぐ副総理格の初代内務大臣には山県有朋が就任した。明治・大正・昭和戦前期の内務省は、平成13年（2001）1月の中央省庁再編以降の省庁体制でいえば、総務省（旧・郵政省を除く旧・自治省）、警察庁、国土交通省（旧・運輸省を除く旧・建設省、旧・国土庁）、厚生労働省（旧・厚生省、旧・労働省）などをカバーする巨大な総合内政官庁だった。

天皇親政を軍制面で担保したのが統帥権・陸海軍大臣現役武官制だとすれば、内政面で具体的に機能させたのが官選知事の仕組みであった。明治4年7月（1871年8月）の廃藩置県で設置された府県には、同年11月（1872年1月）公布の県治条例（太政官623号）により、県の長官の名称を、県令（四等官の者）あるいは権令（五等官の者）に改称すると同時に、東京・京都・大阪の3府では知事の名称のままとされたが、明治19年（1886）の地方官官制により、県知事と改称された。しかし、府県は基本的に中央政府の出先機関であり、その長である府県知事は（東京府知事も含めて）勅任官だったが、東京都長官（昭和18年（1943）～昭和22年

<sup>2</sup> 山県有朋の複雑な人格などについては、伊藤（2009）などを参照。

(1947)) はそれよりも一段上の親任官だった。

ただ、この知事職も、当初は政治任用の色彩が強かった。たとえば、薩長土肥の出身者などが、ある種の論功行賞として任命されることも少なくなかった。次いで、政党との提携を模索していた第2次伊藤博文内閣(明治25年(1892)～明治29年(1896))の後期から最初の政党内閣である第1次大隈重信内閣(隈板内閣)(明治31年(1898))の時期は政党色が強まった。しかし、明治32年(1899)、第2次山県有朋内閣によって文官任用令が改正され、知事が政治任用ポストから外されると、内務官僚の登用が目立つようになった。いわゆる、官僚が出世雙六のステップとして知事ポストと中央省庁を回転ドアのように歴任する、「官選知事」の登場・定着である。けれども、党派性から完全に独立していたわけではなく、第1次(明治39年(1906)～明治41年(1908))・第2次(明治44年(1911)～大正元年(1912))西園寺公望内閣の下での内務大臣・原敬の下では立憲政友会(のち、政友会)の影響力が高まり、大正後期から昭和初期には、もう一つの大政党である憲政会・立憲民政党(民政党)の系列も登場し、官僚制内部での人事抗争は複雑になっていた。

この「官選知事」の仕事を組織的に支える仕組みが、機関委任事務制度だった<sup>3</sup>。機関委任事務とは、法律または政令により、都道府県知事・市町村長などの地方公共団体の機関に委任される国または他の地方公共団体の事務である。つまり、地方公共団体の首長(都道府県知事、市長村長)などが法令に基づいて国から委託され、「国の機関」として処理する事務のことである。要するに、この機関委任事務に指定された行政事務に関しては、地方公共団体としては、ひたすら「国の機関」として国の制度に忠実に(国の規定以上でも以下でもない形で)執行せざるを得ないわけで、地方公共団体としての裁量性が発揮できなかったのである。実は、この制度それ自体は、明治憲法下でも存在したが、市町村の執行機関にのみ適用されていた。しかし、一連の戦後改革で<sup>4</sup>、都道府県が「完全自治体化」されるにあたり、従前の地方官庁としての知事の権限が公選知事や教育委員会などへの機関委任事務として位置づけ直された。その結果、地方行政が質量ともに拡大する中、機関委任事務は増大し、特に都道府県行政事務の相当部分を占めるに至った<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> 実はこの制度は、平成9年(1997)7月に成立し、平成12年(2000)7月から施行されている、合計475本の関連法案を総称した地方分権一括法によって廃され、現在は大半が、自治事務および法定受託事務に再編されている。

<sup>4</sup> たとえば、昭和21年(1946)9月に公布された府県制、東京都制、市制および町村制の改正法や、昭和22年(1947)5月から実施された地方自治法などがこれに当たる。

<sup>5</sup> このような解釈・指摘の代表例は、大島(1968)、藤田(1976)などである。ただし、こうした拡大が一方向的に国(中央政府)の押し付けだったかどうかについては、議論の余地がある(たとえば、丸山(1985)などにはこうした論点も含まれている)。実は、必ずしも国民的な合意が成立していない当該の行政事務に対して批判の矢面に立ちたくない地方自治体サイドが、機関委任事務としての位置付け・執行を望んだ事例も少なくない。

## 悩ましかった「国体護持」

ところで、敗色が濃厚だった昭和 20 年（1945）の政治指導者・軍首脳にとって、対米戦（真珠湾攻撃）を始める時よりも終戦を決意する方が、はるかに、深刻かつ悩ましい問題だった。細かなやり取りや経緯は省くが、中枢部のその時点での最大の悩みは、ポツダム宣言を受諾することが「国体護持」に繋がるのかどうかを読み切れないことにあった。

そもそもポツダム宣言は、昭和 20 年（1945）7 月 26 日に、トルーマン米国大統領、チャーチル英国首相、蒋介石中華民国主席の 3 名の名で発された「日本への降伏要求の最終宣言」である。しかし、宣言文の大部分は米国が作成し、英国は若干の修正を行ったに過ぎない。中国はそもそも会談には参加しておらず、共産党書記長・スターリンのソ連も後に加わったことからわかるように、実質的にはアメリカ主導だった。このポツダム宣言の受け入れをめぐって、日本の政府と軍部の首脳は、それぞれの組織の論理にこだわり、自説を主張し続けた。結局は、天皇陛下ご臨席の御前会議が数度開かれ、繰り返しの「御聖断」を踏まえて 8 月 14 日に終戦の詔勅が発せられ、翌 8 月 15 日正午、いわゆる玉音放送が日本国民に向けて発表された。その後も、軍の一部には納得できずに決起を企てものや、小規模な戦闘は続いたが、全体的には急速に鎮静化の方向に向かった。<sup>6</sup>

何が当時の政府と軍の首脳を悩ませていたのか。それはポツダム宣言の受諾には、「天皇統治の大権を変更する要求が含まれていない」ことが受諾の条件なのかどうか、ということだった。この点の確認を求めるべく、中立国だったスウェーデンとスイスに向けて、電報が送信されていた。要するに、この「国体護持」が、当時の日本のトップリーダーたちの最大の関心事・懸念事項だったのである。この問題は、米戦艦ミズーリの艦上での 9 月 2 日の降伏文書への調印を済ませると、さらに占領軍の下で、新たな課題として出てきた。典型的な事例が、官選知事から公選知事への変更である。日本国憲法（昭和 21 年（1946）11 月 3 日公布、昭和 22 年（1947）5 月 3 日施行）の新しい規定の下、知事は、国民の直接選挙で選ばれる以上、知事の身分も、官吏から公吏に代わることになる。ここまでは、当時の支配層の大方も受け入れる心づもりがあった。しかし、公選知事の潜在的な供給源については、楽観視していなかった。それどころか、むしろ相当に警戒心を持っていた。

具体的には、中央省庁の政策と公選知事の選挙公約・県政が齟齬をきたした場合、どのように対処すべきか、ということである。第二次世界大戦の終戦・敗戦後の日本では、ひとびとの国・政府に対する批判的な意識・行動は相当な水準に達していた（全国的にストライキやサバタージュなどが頻発）。軍隊・戦場での苛烈な経験は、反体制感情を醸成していたし、死地をさ

<sup>6</sup> 終戦詔書の文案づくりをめぐる混乱にも、時代と状況の切迫がうかがえる。老川（2015）を参照。

まよった経験が命知らずの行動をいとわない気分を抱え込んでいた。要するに、第二次世界大戦を経ることで日本国民は、戦前までの従順な臣民ではなく、ことと次第では国家を否定しかねない腹の座った人民に変貌していた。しかも、女性にも参政権が与えられた完全な普通選挙を手にしたのである。当時の支配階層は（官僚機構がそれに含まれるかどうかはやや曖昧ながら）、戦争での物質的・精神的な疲弊に加えて、戦後の経済的民主化、さらにはこの政治的民主化にとどめを刺された、という気分に染まっていたのではないか。したがって、仮に選挙で、どのような候補者が選出されようとも、暴走できないように制度的な歯止めをかける方法を、必死で考えだそうとした。それが、地方行政の場合には、機関委任事務の幅広い活用・拡大である。要するに、この仕組みを張り巡らしておくことで、公選知事の（ひょっとしたらあるかもしれない）暴走に歯止めがかけられる、と踏んだとみる<sup>7</sup>。これこそが、内政面での「国体護持」の現実だったのではないか。

#### 松代大本営地下壕の跡で

専修大学社会科学研究所による 2015 年夏季実態調査で訪れた松代大本営地下壕跡では、公開されている象山地下壕はそれ自体として実に堅牢で見事な出来栄えだが、他の 2 か所とりわけ皆神山の地下壕は当初は皇居や大本営の施設を予定していたものの、軟弱な地盤のため、途中で計画を放棄せざるを得なかったという話を聞き、この移転計画全体の杜撰さ・展望のなさに改めて絶望感を禁じえなかった。

加えて、昭和天皇の長野巡幸の際（昭和 22 年（1947）10 月）、善光寺一帯を見渡せる展望台に立った天皇陛下は、説明役の林虎雄・長野県知事に、「この付近に戦争中無駄な穴を掘ったというが、どこか」とお尋ねになり、「あの山かげに当たる松代です。大本営をつくるということで掘った穴があります。」と答えると、「あ、そう。」と返されたそうである<sup>8</sup>。そもそも、大本営を移転するための地下壕を掘っていることは軍事機密だったので、終戦後のこの時点でも限られた関係者しか知らなかった。加えて、この地下大本営は一度も使われることなく（昭和天皇ご自身も一度も訪れることなく）、終戦を迎えた。いずれにせよ昭和天皇ご自身は、御座所の移転には反対で、ご自分自身は移転する気はなかったようだ、とも言われている。そうした経緯を踏まえての、このやり取りである。昭和天皇が、かつての軍の暴走ぶりに手を焼いていた様子が、浮かんでくるのである。

<sup>7</sup> このあたりの雰囲気・状況は、佐藤（2010.2・3）でも、旧・内務官僚たちの当時の（終戦直後の）活躍ぶり・頑張りが紹介されているが、筆者も、30～40 年前、当時の官僚達から折に触れてよく聞かされた記憶がある。

<sup>8</sup> 飯島（2009.3）などを基に、再現。

しかし、私には、このエピソードには、別の意味合いがある。それは、この時の長野県知事・林虎雄（1902 年～1987 年）についてである。彼こそは、戦後の長野県初の公選知事なのである。彼は高等小学校を卒業後、労働運動にかかわり、昭和 8 年（1933）、諏訪郡上諏訪町の町議となり、以後、県議、助役、衆議院議員（1946 年～）などを務めていたところで、初の公選知事選挙に立候補して、初当選。以後、3 期 12 年間、長野県知事を務めた。こうした経歴の持ち主こそまさに、昭和 20 年（1945）代の旧・内務官僚が鳩首協議しながら知恵を絞って、出現が避けられそうもないがゆえに、出現してもゆるぎない地方行政の仕組みをひねり出そうとしていた、まさに対象そのものだったのではないか。そうだとすると、この「国体護持」には、一体全体、どのような隠喩が象徴されているのだろうか。

現代からみると、すでに、昭和 20 年（1945）代に最大の政治問題・課題と思えた「国体護持」のひとつの表象である知事公選問題はすでに過去の出来事となっている。しかし私には、松代大本営地下壕跡の見学によって触発されたこの「国体護持」問題は、天皇制の果たしている役割・効能・課題の多義性・豊饒さをかみしめるきっかけの一つであった。

## 参考文献

- 飯島滋明（2009.3）「研究ノート：「松代」から何を読みとるか」『名古屋学院大学論集：社会科学篇』第 45 巻第 4 号。
- 伊藤之雄（2009）『山県有朋：愚直な権力者の生涯』文春文庫。
- 老川祥一（2015）『終戦詔書と日本政治：義命と時運の相克』中央公論新社。
- 大島太郎（1968）『日本地方行政史序説』未来社。
- 佐藤俊一（2010.2・3）「日本における内務官僚達の戦前と戦後（上）（下）」『自治総研』通巻 376・377 号。
- 長尾龍一（1996）『日本憲法思想史』講談社学術文庫。
- 西尾幹二（2015）『維新の源流としての水戸学』徳間書店。
- 藤田武夫（1976）『現代日本地方財政史（上巻）』日本評論社。
- 丸山高満（1985）『日本地方税制史』ぎょうせい。